

La famiglia ed i servizi formativi

Un prologo o un epilogo?

La notizia dell'imminente approvazione della riforma delle scuole secondarie superiori, con la contestuale estensione dell'obbligo scolastico al primo biennio, e l'annuncio del varo dei nuovi ordinamenti della scuola materna o per l'infanzia si erano diffusi tra il lieve stormire delle foglie autunnali nei mesi di settembre-ottobre dello scorso anno: il Senato aveva, infatti, licenziato il progetto di riforma delle superiori, mentre nella Commissione P.I. della Camera si lavorava su di un testo coordinato dai vari disegni di legge presentati per rinnovare gli ordinamenti della scuola di base. Ben presto, però, le foglie dell'inizio dell'autunno del 1993 si sono andate ingiallendo e le raffiche ventose della protesta studentesca le hanno spazzate via, prima ancora che le aule parlamentari si chiudessero agli inizi di quest'anno, segnando anzi tempo la fine della undicesima legislatura repubblicana. Sono così cadute, insieme con quelle foglie avvizzite, le illusioni di chi aveva creduto che finalmente anche i parlamentari italiani avessero preso coscienza, insieme con i parlamentari di tutti i paesi più progrediti, che le urgenze formative sono oggi più che mai prioritarie.

Le carenze del sistema formativo in Italia

Un paio di anni or sono si sottolineò con grande enfasi la tempestività con cui l'Italia aveva ratificato la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, diritti tra i quali spiccano, com'è noto, quelli della piena e libera formazione dello stesso, con la guida dei suoi genitori e, di norma, nell'ambito della comunità familiare di appartenenza¹.

*Ordinario di Diritto Ecclesiastico e Canonico presso l'Università di Messina

¹ Cfr., in modo particolare, gli artt. 14 e 20 della Convenzione (L. 27 maggio 1991, n. 176: Ratifica ed esecuzione della convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989), cui era stato già dedicato particolare rilievo nel corso de-

L'entrata in vigore della richiamata Convenzione nel nostro Paese è stata, tuttavia, puramente formale: negli ultimi anni i casi di sfruttamento e di maltrattamento dei minori non sono certo diminuiti; i dati della criminalità minorile sono in aumento.

È risaputo che fra i paesi europei l'Italia è forse quello in cui si registrano i più gravi fenomeni di abbandono e di mortalità scolastica e quindi di inefficienza e di dispersione del sistema, al punto da dover fare ricorso a misure urgenti, tanto quanto parziali ed inadeguate². Solo il 44% della leva anagrafica giunge all'esame di maturità, a fronte del 100% dei paesi più industrializzati; il 50% dei giovani in possesso di licenza esce fuori dal sistema già a partire dal primo o dal secondo anno delle superiori, o per mancata iscrizione o per successiva espulsione; meno del 30% di iscritti all'università consegue la laurea³. Ci si avvia inesorabilmente verso indici di pronunciata arretratezza formativa e culturale.

La critica delle prospettate riforme

L'unico motivo di consolazione per l'ennesimo rinvio subito dalle riforme scolastiche strutturali, giunte alla soglia della loro approvazione, sta nella circostanza che, con tutta probabilità, esse non sarebbero risultate idonee a risolvere i principali e più pressanti problemi dei servizi formativi.

Le accuse di un eccesso di efficientismo e managerialismo, rivolte dal movimento studentesco ai progetti di riforma, non mancano di una qualche base. Del resto, si era subito avvertito, anche fra gli

gli *Atti della Conferenza nazionale sulla scuola*, Caltanissetta-Roma, 1991, voll. 3. Nella passata legislatura sono stati presentati circa una quarantina di progetti di legge per la tutela diretta o indiretta dell'infanzia, ma si è osservato che essi «mostrano grandi difficoltà a mettere a fuoco le mediazioni familiari e, di conseguenza, a proporre interventi adeguati ai bisogni» e, ancor meno, riescono a «valorizzare il ruolo delle associazioni e reti familiari (in senso lato) nella formulazione e implementazione dei nuovi diritti» (cfr. P.P. DONATI, *Le nuove mediazioni familiari: le «relazioni invisibili» portatrici di nuovi diritti di cittadinanza*, in *Terzo rapporto sulla famiglia in Italia*, a cura di P.P. Donati, Cinisello Balsamo, 1993, 31, in nota). V. anche *infra*, nt. 42.

² Cfr. il D.L. 1° ottobre 1993, n. 391, recante «Interventi urgenti in materia di prevenzione e rimozione dei fenomeni di dispersione scolastica», convertito in legge, con modificazioni, dalla L. 1° dicembre 1993, n. 484.

³ Cfr., i dati ricavabili dal *XXVII rapporto sulla situazione sociale del paese*, curato dal CENSIS, Roma, 1993.

esperti, che l'accelerazione dei lavori parlamentari di riforma, registrata agli inizi dell'autunno 1993 - in ispecie per quel che concerne l'innalzamento della soglia dell'obbligo e la riforma delle superiori - era soprattutto il frutto delle pressioni conseguenti alle esigenze di razionalizzazione della spesa e di un generale riordino delle funzioni pubbliche, mirato ad una maggiore produttività del complessivo sistema-Italia⁴.

Non è invece ancora ravvisabile, a livello di classe politica, un approfondito e diffuso processo di maturazione e di sensibilizzazione nei riguardi delle reali e specifiche esigenze delle famiglie e dei loro figli, nonché del mondo della formazione della cultura e della ricerca.

Il pluralismo scolastico e gli standards pubblici

Mi limito a formulare solo due notazioni, relative ai due diversi livelli dei progettati interventi.

Nei nuovi «Orientamenti» delle scuole per l'infanzia - come già del resto, nei nuovi «Programmi» per le scuole elementari - si adotta una prospettiva secondo cui il servizio scolastico, anche a livello di base, non dovrebbe limitarsi ad offrire un vasto e generalizzato meccanismo di decondizionamento culturale, ma dovrebbe altresì contribuire al rafforzamento e all'integrazione delle identità socio-culturali di appartenenza degli alunni⁵. Questa prospettiva non è solo da condividere, ma è da considerare in linea con i principi della nostra Costituzione e della Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, che si è prima richiamata. È difficile, tuttavia, ipotizzare che entrambi i richiamati obiettivi - il rispetto della «identità personale» e «culturale» o dei «valori specifici della comunità di appartenenza» di ciascun discente e, ad un tempo, lo sviluppo della «comprensione di comunità e culture diverse dalla propria», cioè dei valori del pluralismo e della tolleranza - possano essere perseguiti da un sistema non integrato, costituito solo da istituti scolastici gestiti (o regolati sulla base di *standards*) direttamente o esclusivamente (fissati) dallo Stato o da altre istanze pubbliche.

Le stesse libertà e le espressioni di pluralismo *nelle* scuole fini

⁴ Cfr. S. MAGNANI, *Segnali dal pianeta scuola*, in «Settimana» 1993, n. 37, 16.

⁵ Cfr. per gli «Orientamenti», il D.M. 3 giugno 1991 e, per i «Programmi», il D.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104.

scono alla lunga con l'estenuarsi e con l'esaurirsi del tutto, se non risultano alimentate e sorrette dalla dialettica e dal confronto con le libertà ed il pluralismo *delle* scuole o delle varie sedi in cui ogni «famiglia» o «tendenza» culturale, sociale e religiosa deve essere posta in grado di proporre in concreto, ed a tutti, la sua particolare visione del mondo e della vita, i suoi «specifici valori».

*Il rischio di una eccessiva rigidità
degli schemi convenzionali*

In alcuni dei progetti di riforma è, invero, palese l'intento di delineare un sistema integrato, volto a fare interagire il «pubblico» con il «privato sociale».

La preoccupazione, però, di ottenere per quest'ultimo settore una pressoché totale copertura di costi di gestione ha indotto, a mio avviso, ad una rimarchevole ed inaccettabile preterizione di alcuni tratti caratteristici della libertà progettuale ed organizzativa delle scuole di «tendenza» e, quindi, della loro «specificità». Non può trascurarsi, al proposito, che lo stesso magistero ecclesiastico, nei suoi interventi in difesa della concreta libertà delle scuole cattoliche, tiene a ribadire che non avrebbe senso omologarle a quelle pubbliche, in senso stretto, pur dovendosi reclamare il riconoscimento della rilevanza sociale del servizio da esse reso⁶. Ora, non sembra che, al fine di perseguire l'obiettivo di un autentico pluralismo, giovi l'estensione alle scuole di «tendenza», partecipi del costituendo sistema integrato, di un modello di convenzione molto simile alla convenzione di «parifica» in uso presso alcune scuole (elementari) «a sgravio», rigidamente ancorate agli *standards* pubblicistici⁷.

Si può pure ammettere che alcuni dei rischi, sottesi a questa troppo rigida equiparazione, tendono ad essere neutralizzati dagli sviluppi

⁶ Cfr. i testi richiamati, da ultimo, nella prolusione del XIV Congresso Mondiale della scuola cattolica, organizzato dall'*Office International de l'Enseignement Catholique*, a Roma dal 28 febbraio al 5 marzo 1994, sul tema «La scuola cattolica al servizio di tutti».

⁷ Cfr. le «condizioni per le scuole del servizio pubblico integrato» previste dall'art. 7 e richiamate dall'art. 18 della proposta di legge presentata nel corso della XI Legislatura alla Camera dei deputati, il 23 aprile 1992, con il n. 203. Per una critica alla trasposizione in tutte le scuole del privato sociale di un modello analogo a quello delle scuole parificate, cfr. S. BERLINGO, *Libertà d'istruzione e fattore religioso*, Milano, 1987, 69 ss.

del sistema. Così, ad esempio, per quel che concerne i requisiti professionali degli insegnanti, la legge attuativa dell'autonomia universitaria (n. 168, del 9 maggio 1989), la legge sulla riforma degli ordinamenti didattici universitari (n. 341 del 19 novembre 1990), la legge 29 luglio 1991, n. 243, sulle Università non statali legalmente riconosciute, alcuni risvolti normativi delle Intese fra le autorità (scolastiche) italiane e le Chiese, hanno aperto la strada per un riconoscimento, anche in sede civile, del valore di itinerari formativi e di aggiornamento, confessionalmente ispirati, ma non meno qualificanti di quelli organizzati o predisposti da istituzioni pubbliche⁸. Così pure, per quanto riguarda gli organi collegiali di partecipazione al governo delle scuole, è stata avviata, per come si preciserà in seguito, la loro riforma; ed in seno ad essa potranno essere meglio precisate le modalità «analogiche» che tali organismi dovranno assumere in seno agli istituti di istruzione caratterizzati da una determinata «tendenza», ma «integrati» nel sistema del servizio pubblico⁹.

Tuttavia, fin quando queste linee evolutive non avranno introdotto elementi di maggiore flessibilità ed attenzione per le istanze pluraliste nel sistema («nazionale» o) complessivo, la trasposizione degli *standards* pubblici agli istituti in esso «integrati» dovrà essere adottata con estrema cautela.

⁸ Per quel che concerne la normativa stipulata d'intesa con le confessioni, cfr., l'art. 10.2 dell'Accordo 18 febbraio 1984 tra la Repubblica italiana e la Santa Sede, il punto 4 dell'Intesa 14 dicembre 1985 fra il Ministro della Pubblica istruzione e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, lo scambio di note tra l'Ambasciata d'Italia presso la Santa Sede e la Segreteria di Stato del 25 gennaio 1994, l'art. 15.1 dell'Intesa con la Tavola valdese del 29 febbraio 1984, l'art. 14.1 dell'Intesa del 29 dicembre 1986 con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, l'art. 10.1 dell'Intesa del 29 dicembre 1986 con le Assemblee di Dio in Italia, l'art. 12.1 dell'Intesa del 27 febbraio 1987 con l'Unione delle Comunità israelitiche italiane; per i testi delle disposizioni - ove si prescinda dallo scambio di note del 25 gennaio 1994, pubblicato in una con il D.P.R. 2 febbraio 1994, n. 175, di approvazione dell'intesa, in *Gazz. uff.*, 16 marzo 1994, n. 62 - sia consentito il rinvio ai luoghi corrispondenti del *Codice del diritto ecclesiastico*, a cura di S. Berlingò e G. Casuscelli, Milano, 1993, ed ivi ulteriori richiami di norme in oggetto.

⁹ Di «Organi collegiali analoghi a quelli previsti nella scuola statale» è parola nell'art. 7, lett. f, del cit., progetto di legge n. 203. Il modello del servizio pubblico integrato è condiviso altresì da S. CASSESE, *La scuola italiana tra Stato e società: servizio pubblico statale e non statale*, in «Foro it.», 114 (1991), V, 215.

L'estensione della scuola dell'obbligo e la riforma della scuola secondaria superiore

L'altra notazione critica di fondo riguarda la progettata riforma del livello della scuola secondaria superiore e si appunta sulla circostanza che in essa si intersecano i tentativi di soluzione di due differenti problemi: quello dell'innalzamento del tetto di età dell'obbligo scolastico e quello del riordino dell'assetto dei piani di studio e dei contenuti programmatici e disciplinari dei vari ordini di scuola afferenti a questo livello.

La istituzione, a ridosso dell'attuale scuola media, di un biennio obbligatorio comune - che tuttavia mantiene le caratteristiche specifiche degli attuali ordini di scuola (con un indirizzo classico, uno scientifico e le principali scansioni degli istituti tecnico-professionali di stato, riordinati) - in realtà equivale - com'è stato ben osservato - all'allestimento di un letto di Procuste, che «taglia la testa ai licei e agli istituti tecnici, abbassandone la qualità, e i piedi agli istituti professionali» senza migliorarne la resa¹⁰. Tale soluzione non risolve, per altro, il problema del 50% dei giovani in atto fuori del sistema della scuola superiore, o perché non vi entrano o perché sono da essa espulsi; e non si fa carico neppure dei 270.000 ragazzi che ogni anno interrompono il rapporto con la scuola già prima della licenza media, o dei 600.000 apprendisti alla cui qualificazione non possono sempre provvedere i datori di lavoro, spesso titolari di piccole imprese o di iniziative artigianali.

Non è stata sinora presa in considerazione, invece, la più seria proposta di riforma dei processi formativi afferenti a quest'arco d'età, e cioè quella di rivedere a fondo la legge quadro n. 845 del 1978, sulla formazione professionale, trasformando gli attuali moduli didattici in corsi (almeno) triennali a tempo pieno, obbligatori per chiunque non frequenti un liceo, un istituto tecnico o, in alternativa, un corso per apprendisti, anch'esso a tempo pieno¹¹.

Forse gli ostacoli più seri per la realizzazione di una simile proposta vengono dalla separatezza delle competenze, in materia, fra Ministero P.I. e Ministero del lavoro e dalle resistenze a creare una sede

¹⁰ Cfr., G. FARIAS, *Riforme tardive, riforme affrettate: la scuola media superiore*, in «Il Mulino», 42 (1993), n. 350, 1111.

¹¹ Cfr., G. FARIAS, P. LITTURI, L. REITSAMER, N. VANZETTA, *Formazione iniziale, formazione in alternanza, formazione continua. Quali assi di razionalizzazione possibile per*

di coordinamento politico di tutti i processi formativi a livello regionale: ostacoli e resistenze che potranno cadere solo quando le riforme istituzionali imboccheranno la strada delle realizzazioni concrete, lasciandosi alle spalle le mere ipotesi accademiche e le astratte simulazioni di ingegneria costituzionale.

La mobilità degli insegnanti

In definitiva, le prospettive di riforma sino ad oggi approntate, nonostante recepiscono in alcuni punti le risultanze positive di annose sperimentazioni o commissioni di studio, si segnalano soprattutto come sforzi di razionalizzazione dell'esistente e come tentativi di impiego (più) produttivo della «risorsa» insegnanti, in esubero rispetto al calo della popolazione scolastica; un esubero, del resto, da tempo prevedibile e previsto¹².

Anche con riguardo a quest'ultimo problema non si va al di là dell'apprestamento di meccanismi di mobilità territoriale o verticale (infrangendo, già per le supplenze, le barriere fra i vari gradi di scuola), con quali gratificazioni per gli insegnanti e con quali benefici per il livello dell'insegnamento ben si può comprendere. Non si comprende, invece, perché stenti ad affermarsi tra le proposte di riforma la prospettiva di una mobilità, per così dire, «inter-istituzionale», e cioè quella del concertato e ponderato utilizzo - salvo sempre il consenso di tutte le parti interessate - del personale in esubero nelle strutture pubbliche presso le istituzioni del «privato sociale», integrate nel sistema complessivo: un modo per offrire a questi organismi un qualche sostegno, senza dover programmare ulteriori aggravii di spesa¹³.

la politica della formazione negli anni '90: strategie e politiche di intervento, Ministero del Lavoro, Scuola centrale formazione, Roma, 1993; e ancora: G. FARIAS, *Riforme tardive*, cit., 1115 ss., con ivi ulteriori referenze nelle note. Non può essere trascurato, inoltre, che dei tre *memorandum* pubblicati l'anno scorso dalla Commissione delle Comunità Europee, a parte quello sulle potenzialità dell'insegnamento aperto ed a distanza, gli altri due riguardavano, appunto, la «formazione professionale per gli anni '90» e «l'istruzione superiore per l'anno 2000», com'è ancora ricordato al n. 13 dell'ultimo documento di lavoro della stessa Commissione su «Orientamenti dell'azione comunitaria nel settore dell'istruzione e della formazione», inserto in «Università Ricerca», 4 (1993), n. 11.

¹² Cfr., fra gli altri, S. BERLINGÒ, *Promozione culturale e pluralismo scolastico. Il diritto allo studio e le scuole confessionali*, Milano, 1983, 97 ss.

¹³ Cfr. ancora S. BERLINGÒ, *Promozione culturale*, cit., 91 ss. e, più di recente, G. To-

Così, non è senza significato che le prospettate riforme, studiate e sollecitate anche, se non in primo luogo, per venire incontro alle rivendicazioni dei docenti in soprannumero, non siano piaciute neppure ad essi: e ciò spiega, insieme al risentimento provocato dal decreto c.d. «mangiaclassi», perché proprio i sindacati degli insegnanti si siano segnalati tra i «soliti ignoti» che, com'è stato maliziosamente detto, hanno inopinatamente spalleggiato o fiancheggiato sulle piazze gli studenti del «jurassic school»¹⁴.

La preterizione del ruolo delle famiglie

Del tutto assenti, dal più o meno bene orientato movimento di opinione sulle riforme dei processi formativi, le famiglie.

La famiglia italiana, in questo come in altri ambiti, è ben lungi dall'assumere quel ruolo di protagonista che viceversa ha assunto, sia pure su fronti volta a volta contrapposti, la famiglia francese. Più in generale, si è osservato che l'associazionismo familiare in Italia è «ancora lontano dallo sviluppo quantitativo e dal potenziale d'iniziativa che caratterizzano l'associazionismo parentale negli altri Paesi europei»; e ciò dà conto del perché le famiglie «stentano a trovare alleati nelle sedi sindacali e politiche, nonostante l'ossequio loro ufficialmente riservato nelle tavole rotonde» o nelle conferenze o nei convegni¹⁵. Anche il ricorrente divampare della polemica sulla scuola pubblica e privata è sollecitato o da interventi di vertice o dall'iniziativa di qualche componente associativa, che non trova però

TARO, *Riforma della materna nel contesto della ricostruzione della politica?*, in «Prima i bambini», 18 (1993), n. 95, 6, in nota alla Tabella D, ed ivi, sempre in nota, l'indicazione dei vari progetti di legge (oltre il già cit. n. 203) presentati alla Camera dei deputati, nel corso della passata legislatura, sulla riforma degli ordinamenti della scuola materna. Quanto alla normativa vigente in materia di utilizzazione del personale docente in soprannumero, cfr. il decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 35.

¹⁴ Cfr. G. FARIAS, *Riforme tardive*, cit., 1117. Il c.d. decreto «mangiaclassi» è il D.M. 9 agosto 1993, n. 288, attuativo dell'art. 5 della L. 30 dicembre 1991, n. 412 ed illustrato dalla circolare esplicativa del 13 agosto 1993.

¹⁵ In vero, sembra che l'associazionismo familiare sia un fenomeno in crescita anche in Italia; ma per esso valgono tuttora le considerazioni, riferite nel testo, di L. CORRADINI, *I nessi tra famiglia e scuola e l'associazionismo familiare in campo scolastico*, in *Terzo rapporto*, cit., 201 e 210 s. e le difficoltà segnalate dai risultati dell'indagine *Eurisko*, *Il ruolo e le prospettive della famiglia nelle rappresentazioni degli italiani*, ivi, 102 s. L'importanza dell'associazionismo familiare - anche ai fini dell'obiettivo segnalato, fra l'altro, dal n. 5 dei cit. «Orientamenti» della Commissione delle

modo di organizzarsi in uno strutturato e durevole movimento d'opinione, fornito della consapevolezza che il tema dell'istruzione o formazione è di vitale importanza per l'avvenire delle nuove generazioni e per le sorti dell'intera società futura.

Eppure, stando al campione su cui si fonda il *Rapporto Censis* del 1993, non solo la famiglia in Italia è pronta a «ridurre le spese ordinarie (e, in misura maggiore, quelle che in passato erano vissute come simboli per una distinzione di *status*) per garantirsi una base economica sufficiente a far fronte alle necessità legate al mantenimento della salute ed allo sviluppo formativo-culturale», ma ritiene innanzitutto «irrinunciabili» (così si esprime l'80% degli intervistati) le spese per l'istruzione dei figli¹⁶. In tale contesto assume primario rilievo capire perché queste virtualità in campo formativo della famiglia italiana non emergano; perché invece di esplicitare queste potenzialità essa sembra ripiegarsi su se stessa, tanto da suscitare la definizione di «famiglia marsupio»; perché i genitori si dimostrino impari, soprattutto i padri, a fronte delle aspettative educative dei figli¹⁷.

Quanto più, del resto, la famiglia si presenta come un «soggetto a rischio» nell'ambiente sociale circostante - reso sempre più complesso, difficile ed ostile dalla realtà contemporanea - tanto più deve essere la stessa famiglia a reagire, ad assurgere a protagonista degli interventi sociali in suo sostegno, a porsi a capo della «rete» di servizi necessari per proteggerla dai rischi cui è esposta.¹⁸

della Comunità Europee di una nuova «identità» o «cittadinanza» europea - è stata sottolineata nel convegno internazionale organizzato dal CISF (Centro internazionale studi famiglia) sul tema: «Le associazioni familiari in Europa. Costruire l'associazionismo delle famiglie tra vita quotidiana e nuova cittadinanza», a Milano dal 14 al 16 aprile 1994.

¹⁶ Cfr. il *XXVII rapporto*, cit.

¹⁷ Sul ricorso all'immagine del «marsupio», cfr. C. BEFFA, *Le coppie promesse. Indagine Eurisko*, in «Famiglia Oggi», 1993, n. 1, 41-53. Quanto alle specifiche difficoltà paterne a cooperare nell'educazione dei figli, convergono sul punto le ricerche promosse sia dal *Labos* che dalla *Società italiana di statistica*; al riguardo, cfr. pure il volume di C. VENTIMIGLIA, *Di padre in padre*, Roma, 1993.

¹⁸ Cfr., P.P. DONATI, *La famiglia come attore e vittima del rischio*, in *Famiglie in difficoltà tra rischio e risorse*, a cura di E. Scabini e P.P. Donati (Studi interdisciplinari sulla famiglia, 11), Milano, 1992, 36 s. e 41 s., dove è osservato che gli «interventi sono efficaci se e nella misura in cui facilitano, iniziano e promuovono processi di *auto-trasformazione del sistema-obiettivo* il quale, pertanto, è allo stesso tempo *sistema-soggetto* del proprio cambiamento»; analoghe le conclusioni di D. BRAMANTI e R. ROSNATI, *Le famiglie che mal-trattano i propri figli: sintomo sociale di un'infanzia in pericolo?*, ivi, 300.

Purtroppo, nell'attuale situazione italiana, la famiglia non è solo un «soggetto a rischio» o un «soggetto debole», ma è un soggetto *politicamente inesistente*. Si è osservato che «mentre un sistema fiscale neutrale dovrebbe garantire una progressione dei redditi familiari (per la stessa famiglia composta da uno, tre e sei componenti) del tipo 52, 100, 187, il sistema fiscale vigente garantisce una progressione dei redditi ben diversa: 98, 100, 102, penalizzando quindi pesantemente le famiglie numerose»¹⁹; sicché l'incidenza della povertà è più che doppia nelle famiglie con più alto numero di figli, in prevalenza residenti nel Mezzogiorno e nelle Isole, e la sperequazione fiscale si traduce in un fattore di discriminazione sociale e di (ulteriore) disarticolazione dell'unità del Paese.

La necessità di scelte politiche in controtendenza

La famiglia italiana non è politicamente incentivata ad assumere un rilievo sociale autonomo, ad ergersi a protagonista di qualsiasi processo di riforma o di cambiamento, ad opporsi al «vuoto» di valori della cultura prevalente, in cui si affollano le spinte all'individualismo ed al consumismo più sfrenati²⁰. Vanno, invece, sempre più diffondendosi modi «d'intendere la famiglia come una convivenza privata e privatizzata, e da privatizzare ulteriormente», quasi a voler occultare i problemi gravissimi che ciò comporta per le nuove generazioni di bambini, ragazzi, adolescenti, che non hanno una «propria voce»²¹.

¹⁹ Cfr. N. ROSSI, *Gli effetti del sostegno pubblico dei carichi familiari*, in *Famiglie in difficoltà*, cit., 82 s. Sulle difficoltà persistenti per l'emergere di una nuova ed autonoma cittadinanza della famiglia in quanto tale, cfr. P.P. DONATI, *Le nuove mediazioni*, cit., 60 s. (anche nelle note), 71 ss. e G. GARANCINI, *La famiglia nell'esperienza giuridica tra mediazione e soggettività*, in *Terzo Rapporto*, cit., 437 ss. Può essere ricordato, al riguardo, che il Governo ha lasciato scadere i termini della delega disposta dal Parlamento con L. 29 dicembre 1990, n. 408, in tema di revisione del trattamento tributario della famiglia, nonostante fossero stati prorogati al settembre 1993, dopo la prima scadenza del 31 dicembre 1992. La carenza di leggi e norme che tutelino effettivamente la famiglia è stata riconosciuta anche dal ministro degli affari sociali *pro-tempore*, alla presentazione di un *Libro bianco sulle politiche familiari*, elaborato dal Comitato per l'anno internazionale della famiglia, Roma, 1994.

²⁰ Come ha stigmatizzato H. JONAS, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, trad. it., Torino, 1990, 31 ss., oggi il «massimo di potere si unisce al massimo di vuoto». Una lettura molto critica dei modelli culturali in atto prevalenti è anche quella di S. CARTER, *The Culture of Disbelief*, New York, s.d. (ma 1993).

²¹ Cfr. P.P. DONATI, *La nuova cittadinanza della famiglia*, in *Terzo rapporto*, cit., 17.

Per converso, nessuna «rete» di servizi sociali, e quindi anche formativi, può essere proficuamente progettata al fine di riscattare le realtà familiari e, in modo specifico, le nuove generazioni dal denunciato «vuoto» di cultura e di valori, se non si pone al centro del disegno riformatore la famiglia stessa. Occorre, quindi, spezzare questo circolo vizioso; e solo le scelte che vanno in tal senso possono pretendere di avere per sé il futuro.

*La gestione sociale della scuola
e la riforma degli organi collegiali*

È indubbio, ad esempio, che la scelta a favore dell'autonomia dei singoli istituti scolastici, trasfusa - nonostante la caduta dei progetti di riforma globale - negli interventi correttivi predisposti dalla legge «finanziaria» per il 1994 (l. n. 537 del 24 dicembre 1993), è indirizzata per il giusto verso, perché favorisce un maggiore e un più diretto contatto delle famiglie con gli effettivi centri decisionali delle pubbliche agenzie per l'istruzione. Di per sé, tuttavia, anche questa scelta non sfuggirebbe alla critica di una visione troppo manageriale e parcellare degli istituti educativi, ove fosse destinata a rimanere disancorata da ogni tipo di disegno politico organico.

In vero non mancano, già nelle scarse disposizioni della finanziaria, alcuni spunti apprezzabili di cui è possibile avvalersi per proiettarsi verso più ampi orizzonti, che vedano valorizzato il ruolo della famiglia al centro di una «rete» di servizi formativi integrata da molteplici e interagenti fattori, istituzionali e non.

Il primo spunto riguarda la partecipazione delle famiglie alla gestione collegiale della scuola. Già nel corso degli interventi correttivi di finanza pubblica è stata disposta (art. 4.3 e 7, lett. *m*) la istituzione del «comitato degli studenti» nella scuola secondaria superiore, ed è stata definita una delega legislativa per la redazione di uno «statuto dello studente, con indicazione dei diritti e dei doveri, delle modalità di partecipazione alla vita della scuola», nonché per il riassetto degli organi collegiali, in vista del loro «potenziamento» come «organi di partecipazione e di gestione delle istituzioni scolastiche, nel rispetto della libertà di insegnamento, da parte delle diverse componenti e delle famiglie, da valorizzare in relazione al rafforzamento dell'autonomia scolastica» (art. 7.7, lett. *m* ed *o*).

Tenuto conto della esperienza non sempre esaltante cui hanno dato luogo gli organismi istituiti con il d.P.R. n. 416 del 1974, occorrerà

incentivare e sostenere in modo efficace ed oculato la partecipazione dei giovani e delle famiglie²². A tale scopo, e proprio in ragione dell'ormai sancita autonomia dei centri scolastici, non potrà non essere riconosciuta agli organi collegiali una ben più consistente serie di poteri effettivi rispetto a quelli attuali; bisognerà offrire al tempo impiegato dai genitori per la gestione sociale della scuola un rilievo per lo meno equipollente a quello accordato al tempo lavorativo; sarà necessario fornire ai membri delle famiglie, chiamate a partecipare, tutti gli elementi indispensabili per poter assolvere in modo proficuo a questo compito e, in primo luogo, una sufficiente base informativa ed il supporto dei più aggiornati strumenti di consultazione mediatica²³.

Più in generale, si può dire che anche il settore della partecipazione scolastica funzionerà non solo per virtù propria delle innovazioni che saranno in esso introdotte, ma soprattutto, in forza di scelte politiche globali che portino la famiglia a trasformarsi da «soggetto inesistente» a «soggetto attivo» delle e nelle politiche sociali, anche attraverso una nuova distribuzione e organizzazione dei carichi di lavoro e del tempo libero dei lavoratori di entrambi i sessi e la messa a disposizione dei ritrovati più recenti dei sistemi di telecomunicazione e, cioè, per come prevede lo stesso piano Delors, di vere e proprie reti telematiche.

Nuove norme sul diritto allo studio

Un altro spunto positivo, che si può cogliere negli interventi correttivi di finanza pubblica per il 1994, consiste nel costante riferimento a misure differenziate, nell'ambito del diritto allo studio, a secondo delle fasce di reddito distinte sulla base delle «condizioni effettive» o della «situazione patrimoniale del nucleo familiare» (art. 4.7, lett. g, 23; art. 5.14.15.16.18.20).

Si tratta, tuttavia, di uno spunto ancor vago ed insufficiente a fronte di una situazione davvero grave e destinata a vieppiù aggravarsi.

²² Cfr. L. CORRADINI, *I nessi*, cit., 198 s., 219.

²³ Per una rassegna di questi strumenti e dei loro più oculati modi d'impiego, al fine di favorire la partecipazione sociale dei cittadini, cfr. S. RODOTÀ, *La sovranità nel tempo della tecnologia. Democrazia elettronica e democrazia rappresentativa*, in «Pol. dir.», 24 (1993), n. 4, 569-600, con aggiornata bibliografia finale.

Ad esempio, per quel che concerne l'Università, gli stessi interventi correttivi di finanza pubblica stabiliscono che a «partire dall'anno accademico 1994-1995, gli studenti universitari contribuiscono alla copertura dei costi... attraverso il pagamento... della tassa d'iscrizione e dei contributi...»²⁴. Di fatto, ciò comporterà un notevole aumento del carico finanziario che gli studenti e le loro famiglie dovranno sopportare, anche perché le previsioni a favore del diritto allo studio e sull'esonero totale o parziale delle tasse e dei contributi stentano a tradursi in concrete ed efficaci provvidenze. La «Commissione tecnica per la spesa pubblica» ha accertato che nel 1991 il numero delle borse di studio e degli assegni erogati agli studenti «capaci e meritevoli privi di mezzi» ha raggiunto la cifra di 60.500 unità, su di un totale di circa 1.300.000 studenti; inoltre, il valore di ogni singola borsa o assegno è pari, in media, a L. 1.200.000, del tutto insufficienti per garantire il mantenimento agli studi²⁵.

Il quadro delle prestazioni offerte dagli enti per il diritto allo studio è quindi negativo; ed esso non migliorerà, anzi non potrà che peggiorare, se il Governo non procederà ad una severa e tempestiva verifica delle norme emanate, proprio in questi giorni ed a titolo sperimentale per il solo anno accademico 1994-1995, nel quadro delle competenze attribuitegli dall'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, su nuovi e più congrui criteri generali per la determinazione dei limiti di reddito effettivo mediante l'introduzione del c.d. «quoziente familiare», e cioè la valutazione del reddito commisurato al numero delle persone componenti la famiglia²⁶.

L'estensione del criterio della differenziazione degli interventi a tutti gli ordini e gradi di scuola

Lo spunto offerto dalle disposizioni sul diritto allo studio si presta a rilievi di carattere ancor più ampio ed organico. Le scelte poli-

²⁴ Cfr. l'art. 5.13 della cit. L. 24 dicembre 1993, n. 537.

²⁵ Cfr. E. VESENTINI, *Quale formazione per quale sviluppo*, in «Il Mulino», 43 (1994), n. 351, 97, dove è altresì riferito che un miliardo e mezzo, stanziato per le borse di riequilibrio istituite per il 1992 con la legge n. 390 del 1991, è stato mandato in economia.

²⁶ Nel DPCM approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri dell'8 aprile 1994, all'art. 4.5, si fa esplicito riferimento alla «scala di equivalenza» della Commissione Povertà presieduta da Ermanno Gorrieri.

tiche sul diritto allo studio non si traducono tuttora in misure veramente incisive perché non si è giunti a superare - neppure per i ceti meno abbienti - la rigida barriera e la netta cesura, che vengono mantenute anche in seno alla giurisprudenza della Corte costituzionale, fra la componente «assistenziale» e la componente «strutturale» del diritto all'istruzione²⁷. Prima o poi - anche sulla scorta di precisi impegni assunti dall'Italia a livello internazionale e di indirizzi altrettanto chiari adottati in ambito comunitario²⁸ - non potranno non essere ammesse tra gli oneri *detraibili* delle famiglie a più basso reddito effettivo non solo le (aumentate) spese di frequenza dei corsi di istruzione scolastica ed universitaria fruita presso le istituzioni pubbliche, ma altresì le rette versate alle agenzie formative del «privato sociale».

Si è visto come l'80% delle famiglie italiane siano disposte a rinunciare anche alle spese per la salute e per la casa, pur di assicurare l'esercizio del diritto all'istruzione ai propri figli; deve pertanto presumersi che famiglie poco abbienti, e tuttavia desiderose di far impartire alla prole un'istruzione orientata secondo una specifica «tendenza», siano già in atto costrette ad effettuare grandi rinunce, pur di perseguire un loro legittimo disegno educativo, costituzionalmente protetto²⁹. Non sembra quindi favorito dall'indirizzo politico sinora prevalente un reale protagonismo familiare nell'esercizio del diritto allo studio. Del resto, non sarebbe certo contrario alle fina-

²⁷ Per la distinzione di cui al testo, cfr. S. BERLINGÒ, *Promozione culturale*, cit., 38 ss.; Id., *Libertà d'istruzione*, cit., 12,89 e 132; Id., *Scuola privata ed oneri dello Stato*, in *Educazione e matrimonio nell'accordo di revisione del Concordato*, Milano, 1989, 55 ss. in specie 66 ss.. Per la non sempre lineare giurisprudenza della Corte costituzionale in materia, cfr. le sentenze n. 7 del 1967, n. 106 del 1968, n. 36 del 1982, n. 215 e n. 556 del 1987, nonché l'ordinanza n. 668 del 1988.

²⁸ Per quel che concerne i diritti da riconoscere alla famiglia nell'ambito dell'istruzione, a parte le norme generalissime dell'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e dell'art. 16 della Carta sociale europea (L. 3 luglio 1965, n. 929), si vedano l'art. 13.3 del Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali, reso esecutivo in Italia dalla L. 25 ottobre 1977, n. 881 e, in particolare, il n. 7 e il n. 9 della Risoluzione adottata dal Parlamento europeo il 14 marzo 1984. Di particolare interesse è inoltre il n. 48 dei cit. «Orientamenti» della Commissione delle Comunità Europee, dove si legge della possibile opzione intesa a «garantire a livello comunitario il diritto effettivo degli studenti di beneficiare della propria borsa o del proprio sussidio indipendentemente dal luogo in cui intendono studiare nella Comunità».

²⁹ Cfr., in questa prospettiva, la critica a suo tempo rivolta alla decisione n. 36 del 1982 della Corte costituzionale, in S. BERLINGÒ, *Promozione culturale*, cit., 135 ss., 150 s., anche nelle note.

lità costituzionali della perequazione sociale e della redistribuzione della ricchezza intendere la «gratuità», di cui parla l'art. 34 della Costituzione a proposito della scuola dell'obbligo, in termini graduati e differenziati in ragione delle fasce di reddito; sarebbe, cioè, sensato e legittimo pretendere dai ceti più abbienti una contribuzione anche per la scuola dell'obbligo, sia pure contenuta nei termini di un ristoro parziale o totale dei costi del servizio³⁰. Le entrate così conseguite ripianerebbero l'aggravio di spesa derivante dalla estensione delle detrazioni a favore delle famiglie meno abbienti, e servirebbero a finanziare una politica per il diritto allo studio più giusta ed efficace.

*La funzione di cerniera
delle attività «extracurricolari»*

L'ultimo spunto notevole contenuto negli interventi correttivi di finanza pubblica per il 1994 è indotto dalla delega legislativa con cui si demanda al Governo il compito di determinare le modalità di reclutamento dei docenti per «attività extracurricolari»³¹.

Le iniziative extracurricolari sono importanti, perché con esse la scuola, pur senza rivendicare diritti di primazia o di monopolio - ed anzi facendo sempre salvo il ruolo centrale della famiglia - può svolgere un'utile ed indispensabile funzione propositiva ed operativa, stimolando e sostenendo il formarsi di quella «rete» di collegamenti e di sinergie fra diverse istanze, istituzioni, categorie di operatori ecc., di cui si è detto. La formazione di questi nessi interattivi è assolutamente necessaria per operare con profitto in ambiti particolari, come quelli dei disabili, dei devianti o dei disadattati, dei drogati, degli immigrati, o come nel campo dell'educazione all'ambiente, alla sessualità, alla legalità, alla pace, alla tolleranza, alla religiosità, e così via. Solo così la scuola può aprirsi alle esigenze delle «nuove» educazioni, corrispondenti alle «nuove» libertà e ai «nuovi» diritti di cittadinanza³².

Non mancano sperimentazioni e progetti, dalla cui realizzazione possono trarsi utili elementi per meglio ancora strutturare le attività extracurricolari: penso ai Progetti «Giovani '93», «Ragazzi 2000», «Genitori», «Arcobaleno»; ai Centri di formazione e di consulenza,

³⁰ Cfr. S. BERLINGO, *Libertà d'istruzione*, cit., 134; Id., *Scuola privata*, cit., 63 ss.

³¹ Cfr. l'art. 5.7, lett. f, della L. n. 537 del 1993.

³² Cfr. P.P. DONATI, *Le nuove mediazioni*, cit., 72 ss.; G. PONTARA, *La nonviolenza si impara*, in «Bozze» 93, 15 (1993), n. 4, 15 ss.

previsti in attuazione della legge n. 162 del 1990, sulla lotta alle tossicodipendenze; all'ultima circolare dell'ottobre 1993 sull'educazione, appunto, alla legalità³³.

In altre parole: lo spunto della legge «finanziaria» può essere realmente valorizzato solo se la problematica delle attività extracurricolari non sarà circoscritta alla pur utile individuazione del c.d. docente «referente» ed alla pur necessaria previsione del reclutamento di altre e nuove figure di «docenti» esterni³⁴. Il tema delle iniziative extracurricolari ha imprescindibili ammenicoli, ad esempio, con le più ampie problematiche dei rapporti fra la scuola, la famiglia, le altre istituzioni e tutti gli operatori interessati ai processi formativi, con l'attuazione del c.d. tempo prolungato e con la formazione dei piani di studio ai diversi livelli d'istruzione, corrispondenti ai vari gradi di scuola.

*Una «rete» di servizi interattivi
con al centro la famiglia*

Per quel che concerne l'aspetto dei rapporti tra le varie agenzie formative, si è osservato, ad esempio, che, al contrario degli Stati Uniti e di alcuni Paesi europei diversi dal nostro, nella società italiana «non si è ancora consolidata sufficientemente quella che potremmo chiamare una 'cultura' del sostegno alle famiglie separate in difficoltà», e deve purtroppo registrarsi una «carenza di strumenti e strutture d'aiuto verso i complessi problemi posti dalla separazione»³⁵. Questi problemi tendono ad essere altrove «trattati» sempre più col ricorso a campi specialistici extragiudiziari, o con il concorso e la collaborazione di psicologi ed operatori dei vari servizi territoriali (mediazione familiare), assolutamente non riducibili ai soli operatori sanitari, e tra i quali sono senza dubbio da includere anche gli operatori scolastici³⁶.

³³ Fra le precedenti circolari illustrative, di notevole rilievo è quella del 20 febbraio 1992, n. 47, sull'educazione alla salute e, tra quelle successive, quella 9 aprile 1994 sul progetto «Arcobaleno». Più in generale, su tutte queste iniziative e sperimentazioni, cfr. L. CORRADINI, *I nessi*, cit., 211 ss.

³⁴ Cfr. il già richiamato art. 5.7, lett. f, della L. n. 537 del 1993, in connessione altresì con le lettere c ed e del medesimo disposto.

³⁵ Cfr. M. MALAGOLI TOGLIATTI e R.G. ARDONE, *Separazioni coniugali e figli adolescenti*, in *Famiglie in difficoltà*, cit., 224 s.

³⁶ In particolare, v'è da lamentare in Italia la «sanitarizzazione» di tutti i pro-

Un'altra ipotesi in cui, ad esempio, bisognerebbe migliorare il collegamento interistituzionale e, in modo specifico, quello fra l'istituzione scolastica e l'autorità giudiziaria, a fronte di accentuate carenze familiari, è la ricognizione e quindi la segnalazione dei casi di maltrattamento dei minori: solo nel 10,9% dei casi è la scuola ad attivare la segnalazione; e si è giustamente osservato che la percentuale è troppo bassa, soprattutto con riguardo alla circostanza di una ben più marcata, rispetto alla media, «diffusione tra i bambini maltrattati, di difficoltà scolastiche, ripetenze, disturbi nell'apprendimento»³⁷.

In breve e, per un primo aspetto, le iniziative extracurricolari della scuola dovrebbero far fronte non solo a specifiche ed esuberanti domande di educazione provenienti dalle famiglie o dalla società, ma anche e soprattutto alle deficienze di offerte formative della famiglia o di altre agenzie sociali, pur in astratto competenti.

*«Tempo prolungato», «orario» scolastico,
insegnamento (etico-) religioso diffuso e specifico*

Un altro aspetto, tra quelli posti in evidenza dalle implicazioni della tematica concernente le attività extracurricolari, cioè l'organizzazione del «tempo prolungato», può strettamente connettersi con quanto appena si è detto sul rischio della eccedenza di domande formative artificiali o effimere. Tradotta in pratica, a partire dal 1983, l'innovazione del tempo prolungato è stata progressivamente stravolta rispetto alle finalità originarie e spesso piegata, nelle sue concrete applicazioni, ad esigenze corporative di particolari gruppi di pressione. In base agli intenti iniziali tale istituto, per un verso, *non* avrebbe dovuto essere considerato come un'appendice estranea all'ordinaria programmazione scolastica e, per altro verso, avrebbe dovuto costituire un complemento o un'integrazione addizionabile *d'ufficio* all'orario normale delle lezioni. Esso era stato concepito come uno strumento flessibile da utilizzare non solo per venire incontro a peculiari domande educative, ma, in primo luogo, per sopperire a gravi carenze familiari ed ambientali di offerta formativa.

blemi familiari operata dai consultori pubblici, divenuti una pura succursale delle USL (cfr. G. GARANCINI, *La famiglia*, cit., 436) sicché la scuola è chiamata, di fatto, a svolgere un ruolo di supplenza, oltre che di raccordo.

³⁷ Cfr. D. BRAMANTI e R. ROSNATI, *Le famiglie*, cit., 295.

A fronte del verificarsi di tali ultime circostanze il «prolungamento» d'orario non si sarebbe dovuto considerare come un *optional*, ma come qualcosa di obbligato, di ordinario, di *normale*, nel contesto *contrassegnato da simili necessità*.

Una prospettazione adeguata ed una congrua gestione del tempo «prolungato» avrebbe, fra l'altro, contribuito a sdrammatizzare ed a svenenire, se non a svuotare del tutto, la polemica sulla pretesa natura «facoltativa» o «aggiuntiva» dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche. Tre successive pronunzie della Corte costituzionale hanno finito, com'è noto, col sopire la polemica; ma è facile prevedere che essa, prima o poi, sarà rinfocolata, proprio perché non sono chiare sul punto, oltre che le disposizioni convenzionali fra le autorità statali e quelle della Chiesa cattolica, soprattutto le previsioni dell'ordinamento scolastico italiano sui rapporti tra famiglia e istituzioni pubbliche, sulla organizzazione e gestione del «tempo scuola», sul modo di coordinarsi dell'insegnamento etico-religioso, diffuso e non confessionale, e dell'insegnamento religioso specifico, entrambi previsti dai nuovi «Orientamenti» della scuola materna e dai nuovi «Programmi» per la scuola primaria³⁸.

*Materie «curricolari» ed «extracurricolari»:
una distinzione da mantenere?*

In modo cauto ma esplicito nei progetti presentati nel corso della X legislatura, in modo più criptico in quelli della XI, venivano introdotti elementi di facoltatività, e cioè di libera scelta individuale dello studente, nella formazione dei piani di studio delle scuole del livello secondario superiore³⁹. L'approvazione di norme consimili

³⁸ Per ulteriori, più diffuse, indicazioni su questa problematica, si vedano: S. BERLINGO, *Istruzione religiosa*, in *Digesto pubbl.*, IX, Torino, 1993, 33 ss. e M. SALAZAR, *Istruzione pubblica*, ivi, 26 ss.; nonché: S. DOMIANELLO, *Gli insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: una pluralità di scelte legislative irriducibili a sistema*, in «Diritto ecclesiastico», 104 (1993), I, 248 ss. Per i nessi intercorrenti fra le varie norme dell'ordinamento scolastico, che interferiscono con la disciplina dell'insegnamento religioso nella scuola pubblica, cfr. ora l'art. 311 del Testo unico delle disposizioni in materia di pubblica istruzione, approvato nella seduta del Consiglio dei Ministri dell'8 aprile 1994. Sull'opportunità dell'inserzione di un insegnamento di «etica» nella scuola secondaria, cfr. G. PONTARA, *Insegnamento dell'etica nella secondaria superiore*, in «Bollettino della società filosofica italiana», settembre-dicembre 1991, 45-54 e Id., *La nonviolenza*, cit., 34 s.

³⁹ Cfr. per la X Legislatura l'art. 6 del disegno di legge n. 428 presentato al Senato

avrebbe potuto contribuire a stemperare il rigido discrimine fra materie «curricolari» ed «extracurricolari», almeno a questo livello, ed a rendere praticabili per il discente percorsi formativi più ricchi e «personalizzati».

Questa prospettiva potrebbe comportare il rischio di scelte eccentriche, con carichi organizzativi sproporzionati, e potrebbe produrre un'ulteriore cesura del rapporto genitori-figli in merito alla determinazione del progetto educativo⁴⁰. Quanto a quest'ultimo problema, ritengo debba ribadirsi, ancora una volta, quel che Aldo Moro affermò all'epoca della Costituente, e cioè che «spetta in proprio al fanciullo come uomo *in fieri*» il diritto alla sua piena ed integrale formazione, senza che possa essere mai deviata «verso terzi, famiglia o Stato, la sua titolarità». Aggiungeva Moro che era necessario soltanto porre, mediante la scelta dei legittimi rappresentanti, le garanzie più opportune per evitare un indirizzo educativo tale da compromettere «nel fanciullo quella formazione dell'uomo nella quale si risolve per lui l'affermazione di dignità che è a base di una Costituzione democratica»; e che la «incompleta formazione» e la «immaturità contingente» avrebbero potuto essere superate ed eliminate solo «attraverso la concreta esplicazione del diritto» da parte dello stesso minore⁴¹.

Rispetto all'altro problema della poca plausibilità di scelte demandate a soggetti ancora «deboli» credo che l'evoluzione dei processi formativi, e del ruolo stesso delle famiglie in seno al vivere civile, debba consigliare una qualificazione ed un rafforzamento della diretta responsabilità e rappresentanza giovanile nel mondo della formazione, piuttosto che una limitazione o estenuazione delle stesse.

Gli antidoti rispetto ai pericoli di una subdola e deviante captazione del consenso dei giovani devono agire alla radice, e possono consistere nel rilievo, sinora mancante, da attribuire all'associazio-

e gli artt. 2.7 e 11.1 del disegno di legge n. 2343 presentato alla Camera; per l'XI legislatura, si veda l'art. 7.7 del testo unificato sulla Legge quadro per il riordino dell'istruzione superiore e per il prolungamento dell'obbligo scolastico, approvato dal Senato. Si veda, inoltre, il cenno alla «flessibilità curricolare anche in relazione agli obiettivi connessi alle esigenze locali», contenuto nell'art. 5.7, lett. b, della L. n. 537 del 1993.

⁴⁰ Cfr. per tutti, G. DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, Bologna, 1989², 154 s.; S. GHERRO, *Sul diritto di scegliere l'insegnamento della religione cattolica*, in *Studi di diritto ecclesiastico in tema d'insegnamento*, a cura di S. Gherro, Padova, 1987, 125 ss.

⁴¹ Cfr. il brano della relazione alla Costituente di A. Moro cit. da A.C. MORO, *Il diritto*

nismo sociale, tanto giovanile quanto familiare, ed al loro coordinamento, non solo in ambito scolastico ma anche e soprattutto sul terreno del controllo dei sistemi di comunicazione e di informazione.

*Gli attuali referenti dell'associazionismo familiare
nell'ambito della scuola e dei sistemi
(in)formativi (media)*

In un discorso che riguarda la formazione delle nuove generazioni non può essere trascurato il continuo e martellante riversarsi di immagini di violenza e di stili di vita consumistici e socialmente riprovevoli, cui i minori sono assoggettati dalla TV e dagli altri *media*, al punto di indurre il ministro degli affari sociali a presentare un sia pur tardivo disegno di legge per la tutela dei diritti del minore, anche nei confronti dei sistemi informativi e di comunicazione mediatica⁴².

In particolare, per quel che concerne i *media* audiovisivi, deve rilevarsi che i loro costi esigono l'impiego di grossi capitali e risultano incomparabili con quelli richiesti dalla carta stampata; perciò «il numero di Paesi autosufficienti dal punto di vista massmediale si riduce costantemente»⁴³. A livello mondiale, tutti i dati convergono nel documentare che il mercato dei *mass-media* è dominato da meno di dodici soggetti, e che gli Stati Uniti importano solo il 2%

dei minori, in «Il Mulino», 23 (1974), n. 233, 235. Sull'importanza del «coinvolgimento attivo dei giovani nel quadro delle attività extrascolastiche», v. il n. 55 dei cit. «Orientamenti» della Commissione delle Comunità Europee, nonché R. MASSA, *Percorsi formativi e giudizi sulla scuola*, in *Giovani anni 90*. Terzo rapporto Iard sulla condizione giovanile in Italia, a cura di A. Cavalli e A. de Lillo, Bologna, 1993, 39 s.

⁴² Il disegno di legge governativo è stato comunicato alla presidenza del Senato il 12 gennaio 1994, col n. 1792, ed il titolo *Principi di tutela dei diritti dei minori*. Sull'influenza esercitata dalla TV e dagli altri *media* sui minori cfr., fra gli altri, G. PONTARA, *La nonviolenza*, cit., 31. La stessa pubblicità televisiva, secondo M. PELTRETTE, *Pubblicità e cambiamento sociale. Valori e stili di vita nella pubblicità televisiva italiana*, in *Televisione e valori. Un approccio sociologico*, curato da G. Bechelloni e M. Buonanno, per la Fondazione Adriano Olivetti, Città di Castello, 1993, 135, ha enfatizzato e promosso valori quali la *soggettività*, l'*individualismo*, la *contemporaneità*, la *sicurezza*, «azzerando o relegando sullo sfondo i valori collettivi». L. MORGANO, *Dritti della famiglia e mezzi di comunicazione*, in «Prima i bambini» 19 (1994), n. 98, 31 s., dà notizia di un incontro svoltosi in Vaticano, a cura del Pontificio Consiglio per la famiglia; sul tema: «I diritti della famiglia e i mezzi di comunicazione sociale».

⁴³Cfr. A. DE TARLE, *Nouveaux médias: vers l'internationalisation*, in «Etudes», 364 (1986-I), n. 5, 633.

dei programmi, mentre l'Europa occidentale ne importa fino al 30%⁴⁴. Inoltre un'indagine ISPES del 1992 dimostra come in Italia sia enorme la preponderanza della televisione sugli altri *mass-media*⁴⁵: pure degli italiani può dirsi, dunque, che la loro cultura e la loro informazione sono in massima parte televisive e, di conseguenza, che una larga quota di esse è frutto di importazione. La famiglia italiana è, allo stato, indifesa o per lo meno, non adeguatamente sostenuta nei riguardi di questi rischi di «colonizzazione» occulta. Per lo più essa manca delle attitudini cliniche idonee a discernere gli aspetti pericolosi della televisione e difetta delle capacità diagnostiche necessarie per stabilire come vadano affrontati⁴⁶.

È vero che a norma dell'art. 28 della L. 6 agosto 1990, n. 223, è stato istituito presso l'ufficio del Garante per la radiodiffusione e l'editoria un «Consiglio consultivo degli utenti», di cui sono chiamati a far parte membri designati dalle associazioni rappresentative dei fruitori dei servizi di comunicazione di massa. Tuttavia, le funzioni assegnate a tale organismo sono poco più che accademiche e lo stesso ufficio del Garante è, in atto, dotato di rilevanza ed incisività politiche abbastanza limitate. C'è da aggiungere, inoltre, che i «comitati regionali per i servizi televisivi», previsti dall'art. 7 della legge cit. risultano non essere stati ancora nominati in tutte le Regioni e appaiono privi di raccordo alcuno con gli organi di controllo parlamentare in materia, essendo prevista una loro possibilità di collegamento e di collaborazione solo col ministro competente e con l'ufficio del Garante (art. 7.5, legge cit.).

In altri termini: siamo ancora lontani dal possedere, a livello normativo ed istituzionale, un organismo di controllo e di intervento di pari efficacia rispetto, ad esempio, alla *Federal Communication Commission* degli Stati Uniti, che opera come un'*Authority* di natura collegiale dotata di concreti poteri di sanzione⁴⁷. Analoghi rilievi possono essere formulati a proposito della nostra *Authority antitrust* e del Giurì di autodisciplina pubblicitaria⁴⁸.

⁴⁴Cfr. G. ZIZOLA, *Il Gulag dell'informazione*, in «Bozze 93», cit., 90.

⁴⁵Cfr. *Rapporto Italia 1992*, Roma, 1992.

⁴⁶Cfr. F. CASETTI e M. COMAND, *Famiglia, mass media e televisione*, in *Terzo rapporto*, cit., 191.

⁴⁷Cfr. E. MENDUNI, *Riforma della politica e sistema comunicativo*, in «Il Mulino», 43 (1994), n. 351, 81.

⁴⁸Cfr. i rilievi formulati, al proposito, da A. MACCHIATI, *Regolamentazione e concorrenza nei servizi di pubblica utilità*, in «Il Mulino», 43 (1994), n. 1, 82 ss., per quel

*Dalla «risorsa uomo» alla «risorsa famiglia»:
verso una nuova fondazione culturale*

Il problema di fondo non è, però, esclusivamente legislativo; anzi è, in primo luogo, *culturale*. Non è ancora maturata a livello di consapevolezza condivisa la necessità di accordare una nuova, piena e autonoma «cittadinanza» alla famiglia in sé e per sé considerata. Le stesse benemerite intraprese associative che già operano nei settori della scuola e dell'utenza radiotelevisiva, non attingeranno mai risultati pari agli sforzi messi in atto, se esse per prime non promuoveranno una convergenza dei pur legittimi e innegabili interessi settoriali, sulla coordinata unificante ed interattiva della dimensione familiare in quanto tale.

Questa determinante «svolta» culturale non sarà, però, possibile se non si acquisirà la profonda convinzione che il recupero di ciò che retoricamente è definita la «risorsa uomo», e la valorizzazione della partecipazione personale dei fruitori alla gestione dei servizi formativi, dovranno obbligatoriamente passare attraverso la concreta mediazione del recupero e della valorizzazione della «risorsa famiglia»⁴⁹.

che concerne la normativa *antitrust* introdotta in Italia con la legge n. 287 del 1990. Per il testo in vigore dal 1° gennaio 1993 del Codice di autodisciplina pubblicitaria, emanato a cura dell'Istituto dell'autodisciplina pubblicitaria, cfr. G. GHIDINI e N. CIAMPI (a cura di), *Codice della pubblicità. Leggi italiane e direttive CEE*, Milano, 1993, 461 ss.

⁴⁹Non è senza significato che anche nel più recente ed autorevole magistero ecclesiastico, volendosi riproporre l'insegnamento sull'uomo come «via della Chiesa», si sottolinea che a tale obiettivo può pervenirsi solo riscoprendo anche la famiglia come «via della Chiesa» («*seminarium Ecclesiae*», oltre che «*seminarium Republicae*») e promuovendo la «solidarietà tra le famiglie», in ispecie mediante «associazioni di famiglie per le famiglie»: cfr. GIOVANNI PAOLO II, *Lettera alle famiglie*, nn. 2 e 16.